

برخی جزوات جنبش عدالتخواه دانشجویی:

حامی مستضعفان	رهبری
عارفان مبارزه جو	سید علی موسوی
شما خواصید	رهبری
تشکیلات اسلامی	شهید بهشتی
حیة الاحکام	آیات و روایات
برخورد امام علی(ع) با فساد مالی در حاکمیت	حسن رحیم پور ازغدی
در کمین نخل انقلاب	امام خمینی(ره)
پیام قطننامه	امام خمینی(ره)
جبهه فرهنگی انقلاب اسلامی	وحید جلیلی
بسیج و رسالت دانشجوی بسیجی	حسن رحیم پور ازغدی
اسلام ناب امام (ره)	گزیده سخنان امام (ره)
مجاهده فرهنگی و وضعیت ما	حجت الاسلام نظافت
عاشورا، مظلومیتی مضاعف	محمد رضا حکیمی
تحلیل عملکرد ده ساله صدا و سیما	
مسأله توزیع در جبهه فرهنگی	سید مهدی شجاعی
دین همه دین است	وحید جلیلی
جهاد اکبر	امام خمینی(ره)
نقش روحانیت در جامعه امروز	شهید بهشتی
دین مظلوم	وحید جلیلی
اشرافیت دولتمردان	دکتر کوشکی
مسئولیت شیعه بودن	دکتر شریعی
شریعی از منظر امام و رهبری	امام و رهبری
جریانات سیاسی بعد از انقلاب	علی شکوهی
مفسر اسلام ناب	شهید مطهری
موسیقی متعالی (موسیقی ۱)	رهبری
یک تصویر هوایی از اقتصاد	احسان خاندوزی
تا توانستند از پشت خنجر زدند	سعید قاسمی
تولید علم جدید بر اساس پارادایم خدامحوری	حسن عباسی
باید پارادایم جدیدی تعریف کنیم	عماد افروغ
نقد تاریخ نگاری معاصر در حوزه انقلاب اسلامی	یعقوب توکلی
درآمدی بر اندیشه سیاسی امام خمینی (ره)	دکتر کوشکی
مشکل اصلی قوه قضائیه است	رضا معبودی
انقلاب فرهنگی ضرورتی اجتناب ناپذیر	سعید زیباکلام
ما مسئولیم	حجت الاسلام روح
تاریخچه شکل گیری و خلاصه فعالیت‌های جنبش	

پایگاه اینترنتی [WWW.EDALATKHAHL.IR](http://WWW.EDALATKHAHL.IR)

پست الکترونیک [INFO@EDALATKHAHL.IR](mailto:INFO@EDALATKHAHL.IR)

تلفن ۸۸۹۳۸۸۲۱ تلفکس ۸۸۹۳۹۸۳۵



فکر و فخر زاده  
محمد جواد شریف زاده

امام خمینی(ره) :

و به مجلس و دولت و دست‌اندرکاران توصیه می‌نمایم که قدر این ملت را بدانید و در خدمتگزاری به آنان خصوصاً مستضعفان و محرومان و ستم‌دیدگان که نور چشمان ما و اولیای نعم همه هستند و جمهوری اسلامی رهاورد آنان و با فداکاریهای آنان تحقق پیدا کرد و بقای آن نیز مرهون خدمات آنان است، فروگذار نکنید.

### ۱. مقدمه

فقر یکی از خطرناک‌ترین پدیده‌های اجتماعی است که می‌تواند حیات اقتصادی، سیاسی و فرهنگی ملت‌ها را تهدید کند. افراد فقیر نه تنها در اغلب موارد از غذای کافی، مسکن، تحصیلات و بهداشت محرومند، بلکه در مقابل بیماریها، بحرانهای اقتصادی و بلایای طبیعی آسیب پذیرتر از بقیه مردم هستند. اگر آنان به حال خود رها شوند، در دور باطل فقر و ناداری باقی می‌مانند و نمی‌توانند از گرداب فقر رهایی یابند. آنان نمی‌توانند هزینه تحصیل فرزندان خود را فراهم کنند، از گسترش مهارت‌های شغلی ناتوانند، از به دست آوردن موقعیت کاری و اجتماعی مناسب محرومند و لذا نمی‌توانند در فرآیند تصمیم‌گیری‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی از حقوق خود دفاع نمایند.

از آغاز قیام ملت ایران به رهبری حضرت امام خمینی(ره) در سال ۱۳۴۲ مبارزه با فقر و برقراری عدالت اجتماعی یکی از محوری‌ترین شعارها و آرمان‌های انقلاب بود. به گونه‌ای که استقرار الگوی حکومت عدل علوی (ع) اوج این شعارها و آرمانها به حساب می‌آمد. پس از پیروزی انقلاب اسلامی نیز حضرت امام(ره) با تاسیس کمیته امداد اولین گام را برای رفع فقر شدید برداشتند. ایشان در مرحله بعد با تشکیل جهاد سازندگی، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و ۰۰۰ اهتمام خود را برای زدودن فقر از سیمای کشور نشان دادند. امام (ره) بارها در دیدار با سران و مقامات مختلف کشور از "پابرهنگان" و "کوخ‌نشینان" به عنوان صاحبان اصلی انقلاب یاد کردند و خدمت به "مستضعفان" را وظیفه اصلی آنان دانستند. پس از رحلت ایشان نیز رهبر فرزانه انقلاب اسلامی حضرت آیت ۰۰۰ خامنه‌ای همواره بر تداوم خط مبارزه با فقر و خدمت به محرومان تاکید کرده‌اند. ایشان در سالهای اخیر بارها و بارها مبارزه با فقر، فساد و تبعیض را اولویت اساسی کشور دانسته و اهتمام قوای سه‌گانه را برای تحقق این هدف خواستار شده‌اند.

هدف اصلی این مقاله بررسی وضعیت فقر در ایران و ارزیابی تلاش‌های انجام گرفته جهت زدودن این پدیده دردناک از صحنه اقتصاد کشور است. بدین منظور نخست ابعاد نظری مفهوم فقر و پیشرفتهای حاصل شده در فهم آن را مطرح می‌نماییم. سپس وضعیت فقر در ایران را بررسی می‌

### ضمیمه

#### آمارهای ارائه شده از خط فقر در ایران

۱- گزارش وزیر رفاه به کمیسیون اجتماعی مجلس

نرخ(درصد جمعیت)	میزان خط فقر	جمعیت زیر خط فقر	
۸/۲٪	۶۵۰۰۰ تومان	۱/۲۷۸/۰۰۰	خط فقر شدید شهری
۹/۲٪	۵۱۵۰۰ تومان	۶۶۱/۷۰۰	خط فقر شدید روستایی
		۱/۹۳۹/۷۰۰	کل کشور
۵/۱٪	۱۶۲۵۰۰ تومان	۴/۳۹/۰۰۰	خط فقر مطلق شهری
۱۱٪		۲/۶۱۰/۰۰۰	خط فقر مطلق روستایی
		۷/۳۰۳/۰۰۰	کل کشور
		۹/۲۴۲/۷۰۰	کل جمعیت زیر خط فقر شدید و مطلق

۲- تخمین کارشناسی اعلام شده توسط آقای ثروتی (عضو کمیسیون اجتماعی) بر مبنای الگوی غذایی ۲/۱۰۰ کالری در روز: حدود ۱۲ میلیون فقیر  
۳- پژوهشکده آمار در سال ۱۳۸۴ (بر مبنای ۲/۳۰۰ کالری در روز) خط فقر را چنین محاسبه کرده است

خانواده ۴ نفره شهری ۲۵۰ هزار تومان

خانواده ۴ نفره روستایی ۱۵۰ هزار تومان

۴- خط فقر خانوار ۴/۶ نفری در سال ۸۴/ اسحاق صلاحی، معاون هدفمندی یارانه‌ها و فقرزدایی وزارت رفاه

[روزنامه‌ی اعتماد/ به نقل از خبرگزاری فارس/ ۴ اردیبهشت]

نرخ(درصد جمعیت)	میزان خط فقر	جمعیت زیر خط فقر	
۱۰/۵٪	۱۶۰ هزار تومان	۵ میلیون نفر	خط فقر شهری
۱۱٪	۱۱۳ هزار تومان	۲/۵ میلیون نفر	خط فقر روستایی
		۷/۵ میلیون نفر	کل جمعیت زیر خط فقر

۵- مجید ابهری استاد دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه تهران:

«براساس تحقیقات انجام شده ۳۰ درصد افراد جامعه فقیر هستند و پیش‌بینی می‌شود با افزایش نرخ تورم و عدم افزایش دستمزدها روز به روز تعداد افراد زیرخط فقر نیز بیشتر شود.» وی خط فقر را درآمد ماهانه‌ی ۲۵۰ هزار تومان حساب کرده.

[خبرگزاری مهر، ۲ اردیبهشت]

و حقوقی مرتبط با آن است. به هر تقدیر با توجه به مباحث این مقاله و همچنین تجربه سایر کشورها انجام سیاست های پیشنهادی زیر پیش شرط اساسی ریشه کنی فقر و برقراری عدالت اجتماعی در نظام جمهوری اسلامی ایران می باشد:

- استقرار نظام شناسایی خانوارهای با درآمد کم و متوسط
- تامین حداقل معیشت گروه های کم درآمد و اقشار آسیب پذیر جامعه
- حمایت از بنگاه های اقتصادی کوچک و متوسط و توسعه اشتغال فقرا
- توانمندسازی فقرا و اقشار کم درآمد
- گسترش دسترسی فقرا به اطلاعات برای توسعه مشارکت آنان در بازار و نظارت بر فعالیت دولت
- ارزیابی سیاست های گوناگون اقتصادی و اجتماعی بر اساس درجه فقرزدایی آن
- تشکیل مرکز مطالعات فقر با هدف توسعه ادبیات این حوزه
- الزام سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور و وزارت رفاه جهت انتشار گزارش های سالانه فقرزدایی
- طراحی و محاسبه شاخص های ملی فقر و فقر زدایی
- تهیه نقشه فقر در کشور
- تدوین نظام جامع اطلاعات فقر در کشور
- تعیین اهداف کمی کوتاه مدت، میان مدت و بلند مدت فقر زدایی (مانند به صفر رساندن جمعیت زیر خط فقر مطلق در ۱۰ سال آینده)
- تدوین استراتژی ملی مبارزه با فقر

## منابع و مأخذ:

- بانک جهانی، *مبارزه با فقر: گزارش توسعه جهانی ۲۰۰۱/۲۰۰۰*، تهران: انتشارات سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، ۱۳۸۱
- سازمان برنامه و بودجه، *گزارش لایحه فقر زدایی*، تهران: انتشارات سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۵
- سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، *گزارش ربع قرن عملکرد نظام جمهوری اسلامی ایران (۱۳۵۶-۱۳۸۱)*، تهران: انتشارات سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، ۱۳۸۳
- (UNDP), *Human Development Report Development Program - United Nations today's diverse world*, New York: The United Nations **Cultural liberty in** Development Program, ۲۰۰۴
- Farhad Khodadad Kashi, Farideh Bagheri, Khalil Heidari, Omid Khodadad Kashi, *Poverty Index Measurement in Iran ۱۹۸۴-۲۰۰۰*, Economics Statistics Research Group of statistical Research Center, Autumn ۲۰۰۲

کنیم. در مرحله بعد عملکرد سیاستهای فقر زدایی در ۲۵ سال پس از انقلاب را مورد توجه قرار می دهیم. پایان بخش مقاله حاضر جمع بندی و ارائه برخی پیشنهاد های سیاسی خواهد بود.

## ۲. ابعاد نظری " فقر "

در طول دهه های اخیر فهم دانشمندان و صاحبان نظران علوم اجتماعی از پدیده فقر گسترش و تعمیق یافته است؛ به گونه ای که اکنون می توان ادعا کرد تعاریف و در نتیجه سیاستها و راهکارهای مبارزه با فقر بسیار جامع تر و فراگیرتر از آن چیزی است که در دهه های پیش وجود داشته است. بر این اساس می توانیم دو رویکرد سنتی و نوین را در این عرصه از هم تمیز دهیم. رویکرد سنتی بیشتر به جنبه های اقتصادی فقر توجه دارد. البته نباید تصور کنیم که این رویکرد در طول زمان ثابت و ایستا بوده و پیشرفتی نکرده است؛ بلکه برعکس صاحبان این دیدگاه در طول زمان علاوه بر فقر درآمدی به جنبه های غیر درآمدی فقر نظیر بهداشت و آموزش هم توجه زیادی داشته اند. هر چند در این دیدگاه به فقر غیردرآمدی نیز از منظر اقتصاد نگریسته شده و سرمایه گذاری دولت در بهداشت ، آموزش و ۰۰۰ به عنوان راه حل اساسی این معضل دانسته شده است.

بر اساس دیدگاه سنتی دو تعریف حداقلی و عرفی از فقر عرضه شده است. در تعریف حداقلی فقیر به کسی اطلاق می گردد که از تامین تمام یا برخی از ضروریات اساسی زندگی مانند غذا ، لباس و مسکن محروم باشد به نوعی که عدم دسترسی به مقدار حداقلی از آنها، ادامه حیات وی را به مخاطره اندازد.

در مقابل یک تعریف عرفی نیز از پدیده فقر ارائه شده است. بر اساس این تعریف فقر هنگامی در یک جامعه بروز می یابد که فرد یا افرادی از سطح رفاه معینی ، که طبق معیارهای آن جامعه حداقل تلقی می شود، برخوردار نباشد. بدین ترتیب ممکن است در یک کشور در حال توسعه فقر به معنی محرومیت از امکاناتی تلقی شود که صرفاً برای حیات ضرورت دارد، در حالی که این پدیده در یک کشور پیشرفته به معنای محرومیت نسبی از شرایط و امکانات یک زندگی معمولی خاص آن کشور باشد. (سازمان برنامه و بودجه ۱۳۷۵)

در دیدگاه سنتی دلایل پیدایش و تداوم فقر نیز از زاویه اقتصاد بررسی می گردد. در این نگاه پایین بودن میزان درآمد سرانه، محدودیت فرصت های شغلی، کم کاری و پایین بودن میزان بازدهی نیروی کار ، عدم توسعه نیروی انسانی، محدودیت دستیابی به عوامل تولید ، کند بودن گردش نقل و انتقال درآمد، رشد سریع جمعیت ، توزیع ناعادلانه درآمد ، عدم وجود نظام مالیاتی صحیح و محدود بودن پوشش تامین اجتماعی مهم ترین عوامل بروز فقر در یک جامعه هستند.

در دیدگاه سنتی - که گزارش سال ۱۹۹۰ بانک جهانی درباره فقر براساس آن تهیه شده است- دو راهکار مهم برای مبارزه با فقر پیشنهاد می شود:

(الف) رشد اقتصادی مبتنی بر فعالیتهای کاربر (Labor-intensive growth)

(ب) تامین گسترده خدمات اجتماعی (Broad provision of social services)

بانک جهانی در توجیه این راهکارها می گوید کشورهایی که در مبارزه با فقر موفق تر بوده اند، الگویی از رشد را انتخاب کرده اند که در آن از نیروی کار به صورت موثر استفاده می شود و در سرمایه انسانی فقرا سرمایه گذاری می گردد. در واقع این دو عامل بسیار اساسی هستند، زیرا عامل اول به افراد فقیر فرصت می دهد تا آماده ترین دارایی خود- یعنی نیروی کارشان- را مورد استفاده قرار دهند. عامل دوم، ضمن افزایش رفاه آنها، توانشان برای استفاده از فرصتهای ایجاد شده جدید را افزایش می دهد. این دو عامل در کنار یکدیگر زندگی افراد فقیر را بهبود می بخشد. (بانک جهانی، ۱۳۸۳)

مهم ترین تمایز دیدگاه نوین از دیدگاه سنتی در نگاه جامع و فراگیر آن است. در دیدگاه نوین ابعاد سیاسی، اجتماعی و حقوقی فقر نیز در کنار جنبه های اقتصادی آن مورد عنایت قرار می گیرد. به اعتقاد صاحبان این دیدگاه افراد فقیر نه تنها از ضروریات زندگی مانند غذا، مسکن، تحصیلات و بهداشت کافی محرومند، بلکه به علل گوناگون نمی توانند از باتلاق فقر رهایی پیدا کنند. فقرا به علت ضعف ها و پیامدهای ناشی از فقر نمی توانند در فرآیند تصمیم گیری های سیاسی، اجتماعی و اقتصادی از حقوق خود در مقابل سایر گروهها و طبقات اجتماعی دفاع کنند. مطالعات بانک جهانی نشان می دهد که در بسیاری از کشورهای دنیا فقرا با بدرفتاری نهادها و سازمانهای دولتی مواجه هستند و اغلب سیاستها بدون توجه به منافع آنها انتخاب می شود. بدین منظور بانک جهانی در گزارش ۲۰۰۱/۲۰۰۰ خود با عنوان "مبارزه با فقر" سه راهکار مهم جهت فقر زدایی ارائه می کند:

**الف) گسترش فرصت ها برای فقرا:** هدف از این راهکار توسعه مشارکت فقرا در فعالیتهای اقتصادی است. بدین منظور باید علاوه بر رشد اقتصادی سریع و عادلانه اقداماتی نیز برای اصلاح ساز و کار بازار به نفع افراد فقیر صورت گیرد. حذف یا تسهیل مقررات ناظر بر بنگاهها و شرکت های کوچک و متوسط، گسترش بیمه فعالیتهای اقتصادی با مقیاس کوچک و ۰۰۰ از این نوع سیاست ها هستند. اقدام دیگری که دولت باید برای حمایت از فقرا انجام دهد، گسترش دارایی آنهاست. دولت می تواند از طریق اعطای زمین و سایر امکانات تولیدی به این هدف کمک نماید.

**ب) توانمند سازی فقرا:** هدف این راهکار گسترش ظرفیت تاثیرگذاری فقرا بر نهادهای دولتی از طریق تقویت مشارکت آنان در فرآیندهای سیاسی و تصمیم گیریهای محلی است. بدین منظور دولت باید با اجرای سیاست های مناسب دستگاههای اجرایی را موظف کند در برابر مطالبات فقرا پاسخگو

رود با تشکیل وزارت رفاه و تامین اجتماعی ۲۸ نهاد و سازمان فوق الذکر بدون آنکه در هم ادغام شوند هماهنگ گردند.

• **فقدان نظام جامع اطلاعات فقر:** یکی دیگر از دلایل ناکارآمدی سیاستهای فقرزدایی فقدان اطلاعات جامع از وضعیت فقر و فقرزدایی در کشور است. به گونه ای که اکنون مشخص نیست دقیقاً چه کسانی زیرخط فقر قرار دارند؟ فاصله آنها با خط فقر چقدر است؟ و سیاستهای فقرزدایی تا چه اندازه در کاهش آلام و مشکلات آنان موفق بوده است؟ پراکندگی فقر در پهنه سرزمین چگونه است؟ یکی از اقدامات اساسی که وزارت رفاه باید انجام دهد تهیه نظام جامع اطلاعات ایرانیان است که بر اساس آن به هر شهروند ایرانی یک کد تامین اجتماعی (Social Security Number) اختصاص داده می شود.

• **تداوم فقر شدید در برخی از مناطق کشور (مورد بشاگرد):** نگاهی به وضعیت فقر در کشور نشان می دهد که حتی جمعیت فقیر ایران نیز به یمن گسترش آموزش، بهداشت و ۰۰۰ پس از انقلاب اسلامی به مراتب شرایط بهتری نسبت به فقرای کشورهای جنوب آسیا و یا آفریقا دارند؛ اما متأسفانه برخی از مناطق کشور (مانند منطقه بشاگرد با بیش از چند هزار کیلومتر مربع مساحت) از فقر بسیار شدید رنج می برند. لازم است دولت و نهادهای انقلابی عنایتی ویژه به اینگونه مناطق داشته باشند.

• **عدم وجود یک استراتژی و برنامه منسجم و هدفمند برای فقرزدایی:** چنانکه می دانیم به رغم تهیه و تدوین لایحه فقرزدایی در سال ۱۳۷۵، هیچ گاه این لایحه در صحن علنی مجلس مطرح نگردید. اگر چه تصویب قانون نظام جامع تامین اجتماعی و تشکیل وزارت رفاه را باید اقدامی مثبت در این راستا به حساب آورد، رفع پدیده فقر همچنان فاقد برنامه ای منسجم، هدفمند و کارآمد است.

• **نگاه سنتی و غیر حکومتی:** متأسفانه به نظر می رسد بسیاری از سازمان ها و نهادهای متولی مبارزه با فقر در کشور دچار نوعی نگرش سنتی و غیر سیستمی هستند و به این موضوع مهم نگاه علمی ندارند.

## ۵. جمع بندی و پیشنهادهای سیاستی

به رغم تلاش های فراوان انجام گرفته پس از پیروزی انقلاب اسلامی متأسفانه پدیده فقر همچنان به عنوان یکی از مشکلات اساسی کشور باقی مانده است. به گونه ای که رهبر معظم انقلاب اسلامی بارها و بارها مبارزه با فقر، فساد و تبعیض را به عنوان اولویت نخست کشور مطرح نموده اند. اگرچه انتظار می رود با تشکیل وزارت رفاه و تامین اجتماعی، سیاست های مربوط به فقر زدایی با انسجام و قدرت بیشتری دنبال شود، اما موفقیت هر اقدامی منوط به وجود زیر ساخت ها و نهادهای سیاسی، اقتصادی

مسکن و شهرسازی در اوایل دهه ۱۳۸۰ به افزایش شدید قیمت کالاها و کاهش قدرت خرید اقشار آسیب پذیر منجر شد.

● **پایین بودن نرخ رشد اقتصادی سرانه در کشور:** هرچند افزایش GDP سرانه لزوماً به معنی توزیع عادلانه و کاهش فقر نیست، اما رشد پایین این شاخص بدون شک توان اقتصادی دولت را برای مبارزه با فقر تقلیل می دهد. براساس آمارهای رسمی نرخ رشد تولید ناخالص داخلی سرانه ایران در فاصله سالهای ۱۳۶۹ تا ۱۳۸۱ معادل ۲/۳ درصد بوده است که در مقایسه با شاخص متوسط کشورهای در حال توسعه در سطح پایینی قرار دارد. بحران بیکاری نیز از دیگر موانع جدی موفقیت سیاستهای فقر زدایی در کشور است.

● **نا کافی بودن حمایتها:** به گفته رئیس کمیسیون برنامه و بودجه مجلس شورای اسلامی اکنون ۴/۵ میلیون نفر تحت پوشش دستگاه های حمایتی هستند که به آنها به شرط اینکه پنج نفر در یک خانوار باشند، ماهانه ۱۸ هزار تومان تعلق می گیرد. بدین ترتیب سهم هر فرد فقیر در روز تنها ۱۲۰ تومان خواهد بود.

● **ناکارآمد بودن حمایتها:** دلیل اصلی ناکافی بودن حمایتها کمبود بودجه های حمایتی نیست، بلکه ناکارآمد بودن شیوه های حمایتی است. می دانیم که ۱۰/۰۰۰/۰۰۰ نفر از جمعیت کشور زیر خط فقر زندگی می کنند. اگر فرض کنیم که درآمد آنها صفر است و برای رفع کامل فقر درآمد باید به هر خانوار ۵ نفره معادل ۱۵۰ هزار تومان (معادل خط فقر شهری در سال ۱۳۸۱) داده شود، به قیمت ثابت سال ۱۳۸۱ سالانه به مبلغ ۳۶۰۰ میلیارد تومان بودجه نیاز خواهد بود. جالب است بدانیم اعتبارات فصل تامین اجتماعی و بهداشتی بودجه عمومیکشور در سال ۱۳۸۱ معادل ۴۴۴۰ میلیارد تومان بوده است. اگرچه بخش عمده این بودجه صرف گسترش خدمات بیمه ای و ۰۰۰ شده است اما با لحاظ کردن کل یارانه های اعطایی در مشخص می شود که به هیچ وجه نمی توان کمبود اعتبارات را دلیل تداوم فقر در کشور دانست.

● **هزینه معاملاتی بالا و بروکراسی گسترده:** یکی از دلایل ناکار آمدی حمایتها که به آن اشاره شد، بروکراسی گسترده و تعدد سازمانهای مسئول است. به گونه ای که اکنون ۲۸ سازمان بیمه ای، حمایتی و امدادی در کشور فعالیت می کنند که این امر هزینه فقرزدایی و حمایت رسانی را به شدت افزایش داده است. اکنون ۲۸ نهاد بیمه ای، حمایتی و امدادی در کشور از جمله سازمان تامین اجتماعی، سازمان بهداشتی، سازمان خدمات درمانی، هلال احمر، سازمان حوادث غیر مترقبه، سازمان اورژانس کشور، کمیته امداد، بنیاد جانبازان و مستضعفان، بنیاد شهید، سازمان بازنشستگی، صندوق بیمه روستاییان و مانند آنها در کشور وجود دارد که در برخی موارد وظایف موازی دارند. انتظار می

باشند. دولت همچنین باید با حذف موانع اجتماعی، سیاسی و قانونی به افزایش ثروت فقرا و در نتیجه تاثیر گذاری آنان بر فرآیندهای تصمیم گیری کمک نماید. گسترش دسترسی فقرا به اطلاعات نیز می تواند در این راستا نقش مهمی داشته باشد.

**ج) افزایش امنیت فقرا:** افزایش امنیت فقرا به معنای کاهش آسیب پذیری در برابر ریسکهایی مانند بیماری، شوکهای اقتصادی و بلایای طبیعی و کمک به آنان برای کاهش اثرات شوک هاست. بدین منظور انجام طرح های مختلف برای پوشش انواع ریسک از طریق ابزارهایی مانند بیمه درمان، مستمری بازنشستگان و سالمندان، بیمه بیکاری، برنامه های کار عمومی (Workfare programs)، صندوق های اجتماعی، برنامه های اعتبارات خرد و پرداختهای بلاعوض نقدی ضروری است. بدین ترتیب دولت می تواند از طریق برنامه های مدیریت ریسک به انباشت دارایی های انسانی، فیزیکی و اجتماعی فقرا کمک نماید. (بانک جهانی، ۱۳۸۱)

علی رغم نقاط قوت و برتری های فراوان، دیدگاه نوین تاکنون نتوانسته است به یک پارادایم علمی تمام عیار در عرصه مطالعات فقر تبدیل شود. دلیل این امر نیز تا حدود زیادی روشن است. شاخص سازی و کمی کردن مفاهیم و معیارهای عرضه شده در دیدگاه نوین در مقایسه با رقیب سنتی آن بسیار دشوار است. هرچند انتظار می رود در سالهای آینده با طراحی شاخص های مناسب برای اندازه گیری این معیارها، دیدگاه نوین نقش غالب را در حوزه فقر شناسی ایفا نماید. در این مقاله نیز به دلیل کمبود منابع آماری هماهنگ با دیدگاه نوین، از شاخص ها و آمارهای منطبق با دیدگاه سنتی استفاده می نماییم.

### ۳. فقر در ایران

پیش از بررسی وضعیت فقر در ایران تذکر یک نکته ضروری است. هدف این مقاله مطالعه وضعیت فقر مطلق و فقر شدید در کشور است. بدیهی است بررسی کیفیت توزیع درآمد - که از آن با عنوان فقر نسبی نیز یاد می شود- از حوصله مقاله حاضر بیرون است و مجال فراخ و گسترده مخصوص خود را می طلبد. چنانکه می دانیم فقر نسبی مفهومی فراتر از فقر مطلق (محرومیت افراد از حداقل نیازهای اساسی) است و به طور کلی ناشی از نابرابری توزیع درآمد در سطح جامعه و عدم تعادل های اجتماعی است. بدین ترتیب ممکن است در کشوری فقر مطلق وجود نداشته باشد ولی در عین حال کشور مزبور با فقر نسبی گسترده ای مواجه باشد. (سازمان برنامه و بودجه ۱۳۷۵).

در دهه های اخیر شاخص های گوناگونی برای سنجش مقدار فقر در یک کشور ابداع شده است. عمده این شاخص ها مبتنی بر تعیین خط فقر و سپس اندازه گیری تعداد خانوارهایی است که پایین تر از این خط قرار گرفته اند. جالب تر آنکه در تعیین خط فقر معیارهای گوناگونی قابل استفاده است. به همین سبب ممکن است در زمان واحد چند خط فقر در یک جامعه وجود داشته باشد. در یک

تقسیم بندی کلی می توان شاخص های فقر را به دو دسته شاخص های بین المللی و شاخص های ملی تقسیم کرد. هدف از تعریف شاخص های بین المللی که معمولاً براساس خط فقر بین المللی ( ۱ یا ۲ دلار درآمد سرانه روزانه براساس معیار برابری قدرت خرید PPP ) اندازه گیری می شود، مقایسه وضعیت فقر در کشورها و مناطق مختلف جهان و پیشرفت های انجام گرفته در راستای فقر زدایی است. اگرچه محاسبه خط فقر بین المللی اهمیت فراوانی دارد، اما به اذعان کارشناسان سازمان ملل متحد و بانک جهانی تهیه این شاخص به معنی بی نیازی از شاخص های ملی و محلی نمی باشد. بدین ترتیب دولتها موظفند هر ساله خط فقر ملی را به تفکیک مناطق شهری و روستایی تعیین کنند و براساس آن جمعیت زیر خط فقر را اندازه گیری نمایند. در ادامه این بخش وضعیت فقر در ایران براساس شاخص های بین المللی و ملی معرفی می شود.

### ۳-۱. شاخص های بین المللی فقر

یکی از مهم ترین شاخص هایی که سازمانها و نهادهای بین المللی برای مقایسه فقر در کشورهای مختلف جهان از آن استفاده می کنند، خط فقر بین المللی است. از نگاه این سازمانها افرادی که درآمد سرانه آنها کمتر از ۱ دلار و یا ۲ دلار (براساس PPP) در روز باشد، در فقر مطلق زندگی می کنند.

گزارش توسعه انسانی سازمان ملل متحد که هر ساله منتشر می شود نشان می دهد که در سال ۲۰۰۲ میلادی ۲ درصد از جمعیت ایران درآمدی کمتر از ۱ دلار در روز و ۷/۳ درصد از آنان درآمدی کمتر از ۲ دلار در روز داشته اند؛ در این گزارش شاخص دیگری با نام " شاخص فقر انسانی" (Human Poverty Index) تعریف گردیده که هدف آن مقایسه عملکرد کشورهای در حال توسعه در عرصه فقر زدایی است. این شاخص برای ایران مساوی ۱۶ درصد تخمین زده شده است. بنابراین جمهوری اسلامی ایران در عرصه مبارزه با فقر رتبه ۳۱ را در میان کشورهای درحال توسعه کسب کرده است. طبق آمارهایی که این شاخص بر مبنای آن محاسبه شده است، احتمال مرگ ایرانی ها پیش از ۴۰ سالگی ۷ درصد، نرخ بیسوادی جمعیت بالای ۱۵ سال ۲۲/۹ درصد، جمعیت بدون دسترسی به آب آشامیدنی سالم ۸ درصد و کودکان دچار کمبود وزن ۱۱ درصد می باشد. (UNDP, ۲۰۰۴)

### ۳-۲. شاخص های ملی فقر

یکی از مشکلات مهم کشور در عرصه مبارزه با فقر فقدان بانک اطلاعاتی جامع فقر است. متأسفانه سری های زمانی مربوط به خط فقر، جمعیت فقیر و نحوه توزیع آن در پهنه سرزمین از

### ۴-۲. سیاستهای غیر مستقیم فقر زدایی

منظور از سیاستهای غیر مستقیم اقداماتی است که برای ریشه کنی فقر در افق بلندمدت انجام می گردد. توسعه سرمایه انسانی فقرا از طریق گسترش آموزش و بهداشت و ارتقای فرصتهای اقتصادی آنان از راههایی مانند ایجاد اشتغال و توسعه عمران روستایی می تواند سهم بسزایی در این عرصه داشته باشد. به نظر می رسد این دسته از سیاستها در مقایسه با سیاستهای مستقیم کاهش فقر موفقیت بیشتری داشته است. آمارها نشان می دهد که علی رغم رشد سریع جمعیت کشور در دهه های اخیر درصد با سوادی جمعیت ۶ ساله و بالاتر در کل کشور از ۴۷/۵ درصد در سال ۱۳۵۵ به ۷۹/۵ درصد در سال ۱۳۷۵ رسیده است. رشد این شاخص در مورد زنان بهتر بوده است. زیرا این نسبت به ۳۵/۵ درصد در سال ۱۳۵۵ به ۷۴/۲ درصد در سال ۱۳۷۵ رسیده است. سیاستهای سواد آموزی در مناطق روستایی نیز بسیار موفق بوده است.

در بعد توسعه بهداشت نیز موفقیتهای بزرگی حاصل شده است. براساس آمارهای رسمی میزان مرگ و میر اطفال زیر یک سال از ۱۰۰ کودک در هر هزار تولد زنده در سال ۱۳۵۷ به ۲۸/۶ کودک در سال ۱۳۷۹ رسیده است. همچنین میزان مرگ و میر مادران باردار که در سال ۱۳۵۶ معادل ۲۳۷ نفر در هر صد هزار تولد زنده بود، به ۳۷/۴ نفر در سال ۱۳۷۸ کاهش یافت. البته لازم به یاد آوری است که خصوصی سازی خدمات بهداشتی و درمانی در سال های اخیر مشکلاتی را برای جمعیت فقیر ایجاد کرده است که با بهبود کیفیت بیمه های درمانی می توان به رفع این معضل کمک کرد.

در سالهای پس از پیروزی انقلاب اسلامی روستاهای کشور نیز مورد توجه خاص قرار گرفتند. در حالیکه در سال ۱۳۵۷ تنها ۲۳/۵ درصد روستاهای با بیش از ۲۰ خانوار از آب لوله کشی بهره مند بودند، این رقم در سال ۱۳۸۱ به ۸۷ درصد رسید. همچنین درصد برخورداری این روستاها از برق که در سال ۱۳۵۷ تنها ۲۱ درصد بود، در سال ۱۳۸۱ به ۱۰۰ درصد رسید. در حال حاضر ۸۸ درصد روستاهای کشور از راه مناسب بهره مند هستند و تلاش ها برای گسترش خدمات فاضلاب در آنها آغاز شده است. ضمن آنکه گسترش فن آوری نوین در کنار افزایش قیمت کالاهای کشاورزی به بهبود وضعیت اقتصادی روستاییان کمک فراوانی کرده است.

### ۴-۳. آسیب شناسی فقر زدایی در ایران

• **تداوم سیاستهای ایجاد کننده فقر:** اولین پیش شرط موفقیت فقر زدایی آن است که سیاستها و رویه های ایجاد کننده و گسترش دهنده فقر در کشور محدود گردد. متأسفانه برخی از سیاستهای اقتصادی دو دهه اخیر مانند سیاستهای ارزی سالهای ۱۳۷۲ تا ۱۳۷۴ و سیاستهای بخش

در این نظام، ارائه بیمه خدمات درمانی و بیمه های اجتماعی در قالب پرداخت های انواع مستمری بازنشستگی، از کارافتادگی، بازنماندگی، بیکاری، غرامت نقص عضو، کمک بارداری و ۰۰۰ است. سازمان های مسئول امور بیمه ای در کشور عبارت هستند از: سازمان تامین اجتماعی، سازمان بازنشستگی کشوری، سازمان بیمه خدمات درمانی، سازمان تامین اجتماعی نیروهای مسلح، صندوق های بیمه بازنشستگی وابسته به وزارتخانه ها و سازمان ها (از قبیل صندوق های بیمه مرکزی ایران و شرکتهای تابع صنعت نفت، مخابرات، شرکت فولاد ایران، شهرداری تهران، هواپیمایی، صنایع مس ایران، سازمان بنادر و کشتیرانی و ۰۰۰).

چنانکه جدول شماره ۳ نشان می دهد سیاستهای مربوط به افزایش ضریب نفوذ بیمه های درمانی در مقایسه به سیاستهای مربوط به بیمه ای اجتماعی موفق تر بوده است. به گونه ای که نسبت جمعیت تحت پوشش بیمه درمان از ۴۵/۳ درصد کل جمعیت کشور در سال ۱۳۷۲ به ۹۶ درصد در سال ۱۳۸۱ رسیده است. این در حالی است که نسبت جمعیت تحت پوشش بیمه های اجتماعی به جمعیت کل کشور با رشدی اندک از ۴۵/۳ درصد در سال ۱۳۷۲ به ۵۷/۲ درصد در سال ۱۳۸۱ افزایش یافته است.

جدول ۳

پوشش بیمه در کشور					
سال	۱۳۷۲	۱۳۷۴	۱۳۷۸	۱۳۸۰	۱۳۸۱
نسبت جمعیت تحت پوشش بیمه های اجتماعی به جمعیت کل کشور (درصد)	۴۵,۳	۵۰,۴	۵۶,۲	۵۷,۱	۵۷,۲
نسبت جمعیت تحت پوشش بیمه های درمانی به جمعیت کل کشور (درصد)	۴۵,۳	۵۰,۴	۹۱,۶	۹۸	۹۶
مقرری بگيران بیمه بیکاری (هزار نفر)	۶۵	۷۵,۵	۶۸,۴	۹۱,۲	۱۱۶,۲

طرف مقامات مربوط تهیه و اعلام نشده است. بدین ترتیب نمی توان درجه کارآمدی و موفقیت سیاست های کاهش فقر را ارزیابی کرد. البته در سال های اخیر برخی از سازمان ها و دستگاه های دولتی و همچنین برخی از گروه های دانشگاهی تلاش هایی را برای بهبود این وضعیت آغاز کرده اند، اما تفاوت روشها و تعاریف به کار گرفته شده در تهیه این داده ها تفسیر و انطباق آنها را دشوار می سازد.

بر اساس مطالعه انجام گرفته در مرکز تحقیقات آماری ایران، درصد جمعیت فقیر شهری از ۳۱ درصد در سال ۱۳۶۴ به ۴۶ درصد در سال ۱۳۶۸ افزایش یافت. علت این افزایش را می توان حوادثی چون جنگ تحمیلی و رشد سریع جمعیت در سال های پس از پیروزی انقلاب دانست. این درصد پس از نوسانات فراوان سرانجام در سال ۱۳۷۹ به ۱۲,۳ درصد کاهش یافت. در همین مدت ضریب جینی فقر و شکاف فقر نیز کاهش یافته است، هر چند هنوز هم در سطح بالایی قرار دارد. (جدول ۱) (Khodada Kashi et al, 2002)

جدول ۱

شاخص های فقر شهری و روستایی کشور در دوره (۱۳۶۴-۱۳۷۹)

سال	شهری		روستایی	
	شکاف فقر	ضریب جینی فقرا	شکاف فقر	ضریب جینی فقرا
۱۳۶۴	۰,۳۶۶	۰,۲۱۱	۰,۲۸۵	۰,۱۶۴
۱۳۶۵	۰,۳۹۱	۰,۲۲۵	۰,۳۲۹	۰,۱۹۲
۱۳۶۶	۰,۳۶۲	۰,۲۰۸	۰,۳۱۴	۰,۱۷۸
۱۳۶۷	۰,۳۷۹	۰,۲۲۵	۰,۳۰۵	۰,۱۶۹
۱۳۶۸	۰,۴۰۶	۰,۲۳۸	۰,۳۱۳	۰,۱۷۹
۱۳۶۹	۰,۳۵۶	۰,۱۹۸	۰,۳۳۲	۰,۱۹۶
۱۳۷۰	۰,۳۶۴	۰,۲۰۳	۰,۳۴۲	۰,۲۰۲
۱۳۷۱	۰,۳۳۸	۰,۱۹۵	۰,۳۷۲	۰,۲۱۴
۱۳۷۲	۰,۲۹۹	۰,۱۶۷	۰,۳۶	۰,۲۰۴
۱۳۷۳	۰,۳۳۴	۰,۱۸۵	۰,۳۵۶	۰,۱۹۶
۱۳۷۴	۰,۳۰۳	۰,۱۸۴	۰,۳۳۳	۰,۱۹۲
۱۳۷۵	۰,۳۰۱	۰,۱۸۵	۰,۳۰۹	۰,۱۷۸
۱۳۷۶	-	-	-	۰,۱۶۷
۱۳۷۷	۰,۲۹۳	۰,۱۷۶	۰,۲۹۸	۰,۱۷۵

۱۳۷۸	۰,۲۸۸	۰,۱۷۷	۹,۷	۰,۲۸۸	۰,۱۷۱	۹,۶
۱۳۷۹	۰,۲۹۶	۰,۱۷۴	۱۲,۳	۰,۲۸۳	۰,۱۶۱	۱۲

همچنین به گزارش دفتر اقتصاد کلان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور خط فقر نسبی در سال ۸۱ برای یک خانوار ۵ نفره، به قیمت ثابت سال ۸۱ در جامعه شهری یک میلیون و ۵۴۴ هزار و ۱۶۲ ریال و در جامعه روستایی ۹۰۷ هزار و ۶۹۸ ریال بوده است. بدلیل بالا بودن هزینه زندگی در شهرها خط فقر در مناطق شهری همواره بالاتر از مناطق روستایی بوده و این رقم در سال ۸۱ به ۱/۷ برابر می‌رسد. پیش‌بینی می‌شود در سال ۸۲ خط فقر در مناطق شهری به رقم یک میلیون و ۸۴۲ هزار و ۷۵۶ ریال و در مناطق روستایی به یک میلیون و ۱۱۱ هزار و ۵۶۲ ریال افزایش یابد. بر اساس آخرین برآورد ها در حال حاضر ۱۱ میلیون نفر از جمعیت کشور زیر خط فقر زندگی می‌کنند. این در حالی است که ۱۰ میلیون نفر نیز کم درآمد هستند. به گفته بانک جهانی در سال ۲۰۰۳ میلادی ۲۳ درصد از مردم ایران زیر خط فقر ملی زندگی می‌کرده‌اند.

در جمع بندی آمار و ارقام فوق باید گفت اگر چه در سال های پس از پیروزی انقلاب اسلامی فقر موجود در کشور کاهش یافته است، اما همچنان بخش قابل توجهی از جمعیت کشور زیر خط فقر زندگی می‌کنند. بنابراین تداوم سیاست های فقر زدایی باید به صورت هماهنگ و منسجم در فضای کنونی کشور تداوم یابد.

#### ۴. فقر زدایی در ایران

اصل بیست نهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران دولت را مکلف می‌سازد نسبت به رفع فقر و تعمیم خدمات تامین اجتماعی به همه اقشار ملت اقدام نماید. براساس این اصل:

" برخورداری از تامین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، از کار افتادگی، بی سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح و نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت های پزشکی به صورت بیمه و غیره حقی است همگانی. دولت مکلف است طبق قوانین از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت های مالی فوق را برای یک یک افراد کشور تامین کند."

پس از پیروزی انقلاب اسلامی تلاش های فراوانی برای رفع محرومیت و فقر از چهره مناطق شهری و روستایی کشور صورت گرفت. هرچند بروز حوادثی مانند جنگ تحمیلی و رشد سریع جمعیت باعث شد تاثیر این اقدامات محدود شود. در یک تقسیم بندی کلی می‌توان سیاستهای فقرزدایی را به دو دسته مستقیم و غیر مستقیم تفکیک نمود. منظور از سیاستهای کوتاه مدت مجموعه اقداماتی است

که برای رفع نیازهای روز مره فقرا با هدف ایجاد امکان ادامه حیات برای آنان صورت می‌گیرد. کمکها و حمایت های کمیته امداد امام خمینی(ره)، بهزیستی و جمعیت هلال احمر را می‌توان در این راستا دانست. در مقابل سیاستهای غیر مستقیم به مجموعه رفتارهایی اطلاق می‌شود که با هدف زدودن علت‌های فقر و ریشه کنی آن صورت می‌گیرد. توجه به بهداشت و آموزش فقرا در این دسته جای می‌گیرد. اکنون به اختصار تاثیر سیاستهای فقر زدایی مستقیم و غیر مستقیم را بررسی می‌نماییم.

#### ۴-۱. سیاستهای مستقیم رفع فقر

بنا به تعریف سیاستهای فقر زدایی مستقیم شامل تامین اجتماعی در دو شکل بیمه ای و غیر بیمه ای آن می‌شود. تامین اجتماعی غیر بیمه ای شامل مجموعه های منسجم و هدفمند از اندیشه ها، تدابیر، خدمات و فعالیتها است که با هدف حمایت و مراقبت از خانواده هایی که به دلایل مختلف فاقد توانایی های لازم برای اداره زندگی شخصی، خانوادگی و اجتماعی خود هستند، انجام می‌گیرد. سازمان بهزیستی، کمیته امداد امام خمینی(ره)، جمعیت هلال احمر و بنیاد امور ایثار گران عمده ترین سازمانهای متولی این اقدامات هستند. براساس آمار ارائه شده از سوی سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور جمعیت تحت پوشش سازمانها و نهادهای حمایتی از ۲۴۱۷ هزار نفر در سال ۱۳۶۷ به ۴۶۲۳/۵ هزار نفر در سال ۱۳۸۱ افزایش یافته است. (جدول شماره ۲) که تقریباً معادل نیمی از جمعیت واقع در زیر خط فقر ملی است.<sup>۱</sup>

#### جدول شماره ۲

جمعیت تحت پوشش سازمان ها و نهادهای حمایتی

سال	۱۳۶۷	۱۳۶۸	۱۳۷۲	۱۳۷۴	۱۳۷۸	۱۳۸۰	۱۳۸۱
تعداد(هزارنفر)	۲۴۱۷/۷	۲۴۹۵	۲۶۰۹/۶	۳۰۴۸/۴	۴۳۸۳/۷	۴۶۲۹/۱	۴۶۲۳/۵

سیاستهای بیمه ای دسته ای دیگر از این سیاستها ست. امور بیمه ای مجموعه ای از تدابیر، روشها و اقدامات حمایتی است که هدف آن حمایت از نیروی انسانی شاغل در دوران اشتغال، بازنشستگی، از کار افتادگی و حمایت از بازماندگان شاغلان و بازنشستگان است. مهم ترین خدمات ارائه شده به بیمه شدگان

<sup>۱</sup> از این پس همه جداول ارائه شده در متن از منبع زیر است: سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، ۱۳۸۳